Iniciativa
núm. 33
de 14 de
diciembre
de 1918.

SECRETARIA DE GOBERNACION

INICIATIVA DE LEY.

SE REFORMAN EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN LOS PARRAFOS III, XV, XVII Y EL ARTICULO 123 EN LOS PARRAFOS XVII, XVIII Y XIX.



IMPRENTA DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

MEXICO, D. F.

Iniciativa
núm. 33
de 14 de
diciembre
de 1918.

SECRETARIA DE GOBERNACION

INICIATIVA DE LEY.

SE REFORMAN EL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN LOS PARRAFOS III, XV, XVII Y EL ARTICULO 123 EN LOS PARRAFOS XVII, XVIII Y XIX.



IMPRENTA DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

MEXICO, D. F.

Un sello que dice: "Poder Ejecutivo Federal.—Estados Unidos Mexicanos.—México."—Secretaría de Gobernación.—Sección Primera.—Iniciativa No. 33.

A los CC. Secretarios de la H. Cámara de Senadores.—Presentes.

El Ejecutivo Federal, respondiendo a las exigencias del estado actual de la civilización y con ánimo de procurar el mayor bienestar de la familia mexicana, ha venido estudiando los diversos problemas que se ligan con el mejoramiento de sus instituciones y consiguientemente con la prosperidad de la Nación.

Las disposiciones administrativas que incumben al Presidente de la República, se han estado acordando con la prontitud y eficiencia que las circunstancias han consentido; pero hay asuntos de interés nacional que, por su naturaleza, reclaman la categoría de leyes. Por esta razón, el Ejecutivo se ha dedicado al estudio de dichos problemas proponiendo su fórmula en iniciativas, ora reformatorias de la Constitución, ora reglamentarias del mismo Código Supremo. De la primera índole es la que hoy se envía a esa H. Cámara con la mente de afirmar y precisar la doctrina del artículo 27 de la Constitución Política.

Trátase de materia de suma trascendencia, sobre la cual

se han comenzado a dictar providencias administrativas y legislativas, las cuales necesitan, por el alcance de la rama que afectan, la firmeza y el rango de precepto de la Carta Magna.

Frecuentemente, los legisladores y tratadistas, al ocuparse en las diferencias entre el capital y el trabajo, siguen una dirección unilateral, olvidando a la sociedad como cuerpo sintético en el que se han de resumir las aspiraciones de todas las clases. Tal omisión motiva que el sociólogo y el estadista, después de agotar sus especulaciones sobre el problema insoluto del capital y el trabajo, propongan soluciones sistemáticas que resultan, a la postre, en obsequio exclusivo de uno de aquellos dos factores de la riqueza.—En la incapacidad de fallar en favor del sistema capitalista o del que propende a otorgar la supremacía a los proletarios, hay que reconocer que descuidando el conjunto íntegro de la sociedad no se ha obtenido el medio más eficaz ni el más equitativo para poner fin a los conflictos. El proyecto que hoy somete el Ejecutivo al H. Congreso se funda, por el contrario, en la justicia social y, por tanto, se halla de acuerdo con la totalidad de los elementos interesados.

Durante el ejercicio de la Primera Jefatura, su política, frente a los problemas que comenzaron a plantearse sobre paros y huelgas en empresas particulares, que por su naturaleza son a la vez de interés público, se apoyó en los principios expuestos, de utilidad general y de estricta igualdad entre las clases sociales, resolviendo las cuestiones con cabal apoyo a los intereses de la colectividad.

La Constitución de Querétaro en el artículo 27, aceptando y continuando la política de la Primera Jefatura, reconoce en su párrafo tercero el derecho de la Nación para "imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el in-

terés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza y para cuidar su conservación. Fundado en tal norma, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Gobernación, giró en 6 de septiembre del año pasado, la circular que precisó la doctrina, de que ni por decisión de los propietarios ni de los obreros pueden ser clausurados aquellos giros en los cuales se una el lucro privado del traficante con la satisfacción de constantes e inaplazables menesteres de utilidad social, tales como los servicios de luz, agua, panteones y demás análogos. Los resultados han sido favorables, abarca en su amplia tesis las actividades conducentes a la alimentación del pueblo y a su indumentaria, en tal forma, que comprende no sólo aquellos productos de riqueza que son de rigor natural, sino también los que en el actual estado de civilización deben considerarse como indispensables.

La circular fué expedida a raíz de que varias fábricas de tejidos paralizaron sus labores para frustrar la exención de derechos sobre telas. decretada para alivio de las clases necesitadas y sustentada en la regla de que ni el capital ni el trabajo pueden, separada o conjuntamente, supeditar las necesidades sociales, aseverando textualmente "que a nadie le es lícito disminuir arbitrariamente la producción íntegra de la riqueza social, menos aún cuando aquélla es insuficiente a cubrir la demanda", y que "cuando el paro perjudica los derechos de la sociedad, amortizando la riqueza o suscitando dificultades al Poder Público, la clausura temporal o definitiva de las Empresas viola el espíritu y la letra del artículo 27 de la Constitución, que da al Gobierno el dominio eminente de la propiedad e ingerencia en su dominio directo para provecho de la colectividad.

En noviembre del mismo año, el Congreso de la Unión confirmó la doctrina y el mandato de la repetida circular, facultando al Ejecutivo de la Unión "para incautarse de los establecimientos industriales y administrarlos por su cuenta, en los casos de paro temporal o definitivo, no autorizados por la Constitución, en el concepto de que esa facultad subsistirá únicamente entre tanto los empresarios sigan renuentes a reanudar las labores suspendidas" y llegó el H. Congreso hasta a prevenir que aun en los casos de paro lícito, el Ejecutivo podría incautarse de la empresa, siempre que con ello se consiga evitar la paralización de un servicio público.

Pero la materia en cuestión alcanza tal interés, dentro de los estatutos legales y la vida social, que, para que no quede la menor duda acerca de este punto, urge incorporar a la Carta Magna, en forma precisa, la tesis de que las empresas que pasan del simple interés particular al colectivo, como las que tienen por objeto el abastecimiento de aguas, las comunicaciones férreas, telegráficas y telefónicas, el servicio de luz y otras muchas de carácter semejante, no dependen de la voluntad exclusiva del propietario ni del obrero, porque atañen a la utilidad común.

No corresponde al obrero ni al capitalista, sino al Poder Público, en legítima representación de la sociedad, acordar si debe o no suspenderse o clausurarse una negociación de interés general, sea el capitalista o el trabajador quien provoque la suspensión o clausura; pues ha de reputarse injusto que la sociedad, de la que ambos viven y obtienen beneficio, se perjudique con la inusitada suspensión o clausura de las labores de una empresa. En cualquier caso, frente a los intereses particulares del capitalista o del trabajador, compete al Gobierno administrar por cuenta de la Nación las negociaciones aludidas, para evitar que se paralicen, durando inter-

venidas hasta que resuelto el conflicto entre el capital y el trabajo, se reanude la actividad del giro individual o colectivo, organizado en la forma en que las leyes autoricen la especulación de que se trate.

También en el informe Presidencial de 1o. de septiembre de 1918, en la parte de Gobernación al hablarse de la circular aludida se expusieron entre los fines principales de ella, el de corregir la táctica de obstrucción de algunos empresarios, el de fijar el derecho de los obreros y el de defender, sin distinción de clases a la población consumidora, para todo lo cual se encargó a los ciudadanos Gobernadores avisar acerca de las negociaciones de utilidad pública que hubiesen decretado el paro, a efecto de que el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, procediera desde luego a administrar los giros que injustificadamente hubiesen suspendido o suspendiesen sus trabajos. El informe Presidencial marcó la conveniencia de la circular citada, expresando que sus mandatos no podían desconocerse sin vulnerar el concepto mismo de la riqueza colectiva.

Se recordó en el mismo Informe que en los últimos meses del período revolucionario y en los primeros del régimen legal, los propietarios echaban mano del recurso de cerrar sus negociaciones para comprometer a las autoridades agravando la situación económica de las clases menesterosas. La Circular cortó de raíz el obstáculo que oponían los grupos capitalistas, engreídos en su secular predominio; mas la importancia primordial de la medida consiste no en el aspecto de la lucha política, sino en la elevación teórica del Estatuto. Efectivamente, aunque la Circular resolvía que los giros que permaneciesen injustificadamente clausurados, serían administrados por la Federación; su espíritu protegía a todas las clases sociales, precisando lo mismo el derecho de

huelga que el de los propietarios, ya que ni a éstos ni a los obreros se les reconoce capacidad para decretar la clausura de las empresas que afecten a la marcha diaria de la colectividad.

Como puede verse por el contenido del documento oficial que se menciona, su causa inmediata fue la conducta de algunos industriales que pararon sus negociaciones con perjuicio de gran parte de la población trabajadora y de la misma sociedad que consume los productos de tales giros.—El Ejecutivo de la Unión fijó nuevamente el adelantado concepto de que el Poder Público, en su calidad de regulador de los problemas sociales, era el único facultado para decidir, en representación del Estado, si procedía o no la clausura de los establecimientos, fuere causa de ella el capitalista o el obrero. De tal manera quedó enunciada la política que el Ejecutivo habría de seguir siempre que la causa de la suspensión de labores fuesen los obreros, pues sobre éstos y sobre el capital están los intereses de la sociedad.—Vencidas las dificultades que originaren la intervención del Gobierno, éste volverá las empresas a sus dueños o representantes. Posteriormente, el día 27 de noviembre, se promulgó el Decreto del Congreso de la Unión corroborando la doctrina del Ejecutivo. Sin embargo de existir esta Ley, conviene, para evitar inexactas interpretaciones y en atención a la entidad del asunto, así como para consignar de modo terminante el concepto que se ha venido exponiendo, que se consagre en la adición formal que propone esta Iniciativa, a efecto de que alcance la categoría constitucional de que es merecedora.

El otro punto sobre el cual se consulta reformar el artículo 27 en su párrafo décimo quinto que dice: "El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en

las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento." Lo inadecuado de esta base para indemnizar por título de expropiaciones, se desprende del solo hecho de que el Catastro lejos de poder servir de punto de partida para tratar con igualdad a los propietarios, según lo presupone el párrafo transcrito, induciría a graves injusticias y a errores de cuantía en la concordancia del valor fiscal con el real. Es evidente que los valores fiscales son, casi siempre, desproporcionadamente inferiores al valor efectivo, por la que se presenta como medio más adecuado para definir el precio de la cosa expropiada, la estimación que de ella se haga por dictamen pericial. Además, las deficiencias del Catastro dan lugar, dentro de la misma cuantía convencional de sus valores, a una desigualdad en la condición de los propietarios, pues unos bienes guardan entre su valor real y el fiscal una proporción muy superior o muy inferior, a la de los mismos valores en otros bienes.

También es procedente la reforma del párrafo 9o. del mismo artículo. Las acciones correspondientes a la Nación en ejercicio de los derechos de la misma, según el artículo 27 se hallan encomendadas en primer término al procedimiento judicial y ulteriormente a la vía administrativa. Es notorio que tal ordenamiento no coincide con los propósitos de expedición perseguidos en la Carta Magna, tanto más, cuanto que dado el sistema oculto con que se manejan los bienes a que el artículo se refiere, existe generalmente la imposibilidad de las pruebas plenas fehacientes, las cuales deben suplirse por un conjunto de cuerdas presunciones y dentro de un sistema inverso del vigente, es decir, anteponiendo en fa-

vor de las acciones de la Nación, la vía administrativa a la judicial, sin perjuicio de que se ejecute la sentencia ejecutoria que los tribunales dicten, cuando así proceda en favor de los derechos de las personas que creyéndose lesionadas, reclamen contra el Gobierno.

Finalmente, una íntima conexión concuerda la materia del artículo 27 con algunos preceptos del 123, toda vez que el Trabajo y la Propiedad se presentan en la actividad social y en la jurídica, como entidades afines. Por ello, de reformarse el artículo 27 en los términos de la presente iniciativa, con relación a la licitud de los paros, se vuelve forzoso reformar también las fracciones XVII, XVIII y XIX del 123, que aluden al mismo asunto. No será preciso fundar prolijamente esta última enmienda, por no tener otro carácter que el que le imprime la coherencia lógica y gramatical que debe presidir a cualquier cuerpo de leyes. La reforma de las citadas fracciones no consiste más que en introducir en ellas la salvedad de redacción que se deriva de la reforma del artículo 27.

En virtud de lo expuesto, con apoyo en la fracción I del artículo 71 constitucional, el C. Presidente de la República somete a ese H. Congreso la siguiente

INICIATIVA DE LEY:

Se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

I.—El párrafo tercero se modifica así:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para ha-

cer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Los establecimientos o negociaciones de propiedad particular, pertenecientes a individuos aislados o a sociedades y que sean de interés general, no podrán ser clausurados por paro, huelga y otra causa análoga sin la autorización previa del Ejecutivo, quien estará facultado para administrarlos cuando estime que la suspensión o clausura de labores pueda perjudicar los intereses de la sociedad o las exigencias de los servicios públicos. Vencidas las dificultades que determinaren la administración del Gobierno, éste volverá a los dueños o a sus representantes legítimos las negociaciones incautadas y los productos líquidos de las mismas, obtenidos durante la gestión oficial. Se reputan como establecimientos o negociaciones de interés público, los que se refieren a comunicación ferrocarrilera, telegráfica, telefónica, marítima, cablegráfica, radiotelegráfica, radiotelefónica y de tranvías; los expendios de drogas y medicinas, los servicios de alumbrado, los de inhumaciones, los de agua y drenaje de las ciudades, las industrias mineras, tanto de extracción como de beneficio, las agrícolas y las de tejidos movidas por fuerza eléctrica, hidráulica, de vapor, o alguna otra análoga, y todas las demás negociaciones de igual o mayor entidad que las enumeradas, a juicio del Ejecutivo.

"Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y

aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerará de utilidad pública.

II.—El párrafo XV del mismo artículo se reforma de la siguiente manera:

"Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la Autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

"El precio de indemnización de la cosa expropiada se fijará por dictamen de peritos.

III.—El párrafo décimo séptimo del propio artículo se reforma quedando en los siguientes términos:

"El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, en virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por las Autoridades administrativas, quienes desde luego ocuparán, administrarán y procederán al remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus acciones sin que en ningún caso pueda revocarse el hecho por las mismas Autoridades, salvo el caso de que habiendo recurrido a la Suprema Corte de Justicia las personas que se crean lesionadas y después de vencer al Gobierno en juicio se dicte la sentencia ejecutoria que ordene la revocación.

IV.—El artículo 123 se reforma de la siguiente manera:

"Fracción XVII.—Las leyes reconocerán como un de-

recho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros en los casos no comprendidos en el artículo 27 reformado.

"Fracción XVIII.—Las huelgas permitidas en los términos de la fracción anterior y del párrafo 3o. del artículo 27 constitucional reformado, serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajador con los del capitalista. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de antipación a la Oficina del Gobierno de que dependan, de la fecha señalada para retirarse del trabajo.

"Fracción XIX.—Los paros autorizados de acuerdo con la fracción XVII de este artículo, reformado, y con lo dispuesto en el párrafo 3o. del artículo 27, también reformado, serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa la aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje."

Lo que me honro en comunicar a ustedes para los efectos legales correspondientes, reiterándoles las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Constitución y Reformas.—México, diciembre 14 de 1918.

El Secretario, **Aguirre Berlanga.**—Rúbrica.


UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 059097748